

Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises

Luís Elias

Intendente da PSP. Mestre em Ciência Política e Licenciado em Ciências Policiais.

Resumo:

O presente artigo centra-se na estratégia nacional ao nível da gestão civil de crises da União Europeia e na definição do carácter abrangente e evolutivo de uma matéria complexa em que é evidenciada a participação das forças de segurança e de protecção civil nas diferentes fases de uma crise.

A participação nacional na gestão civil de crises, com uma estratégia partilhada entre tutelas e instituições, requer, em face da crescente transnacionalização da segurança, uma actuação coordenada nas áreas de sobreposição dos diferentes Ministérios.

Abstract:

The Portuguese Strategy of Civilian Crisis Management

The article focus on the crisis management national strategy inserted in the European Union as well as the definition of the comprehensive and progressive character of such complex themes, which is evident through the security and civil protection forces participation in different phases of a crisis.

Because of the growing transnationalization of security, Portuguese civil crisis management which is based on a shared strategy between institutions, needs a coordinated action between different Ministries, especially in areas where there are overlapping responsibilities.

Introdução

A abordagem que nos propomos efectuar centrar-se-á na estratégia nacional ao nível da gestão civil de crises da União Europeia.

Não temos a pretensão de esgotar o tema, dado tratar-se de um assunto abrangente em constante evolução face à dinâmica das relações internacionais, da situação social, política e económica, e à globalização imparável. Procuraremos evidenciar algumas das suas principais facetas, em particular, a participação das forças de segurança e de protecção civil em fases de prevenção, de resposta e de gestão pós-crise. Não trataremos as forças armadas especificamente, mas sim a imprescindível articulação entre estas e as forças de segurança.

Em termos metodológicos procuraremos analisar o tema, abordando alguns aspectos jurídicos que enquadram a estratégia nacional neste âmbito, tanto ao nível do direito comunitário, como da legislação nacional que abrange a participação de forças e serviços de segurança no quadro externo. Abordaremos também o papel de alguns departamentos governamentais e estruturas de coordenação e propomos apresentar algumas reflexões finais sobre a estratégia nacional neste âmbito, sugerindo algumas opções estratégicas, táticas e operacionais.

Segurança, Insegurança e Complexos de Interioridade

No mundo contemporâneo em permanente mudança, globalizado, massificado e marcado pela complexidade, as crises, os conflitos armados inter e intra-Estados, a criminalidade transnacional, são cada vez mais multidimensionais, dinâmicas, flexíveis e reticulares, não se restringindo a estruturas rígidas. Afeganistão, Iraque, Líbano, Palestina, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Geórgia, Chechénia, Líbia, Egipto, Tunísia, Síria, Congo, Zimbabué, Serra Leoa, Uganda, Ruanda e México são apenas alguns dos Estados que se debatem com crises mais ou menos duradouras, de maior ou menor intensidade, com origens diversas, com consequências diferentes, mas comuns no sofrimento que causam nas populações e todas com impacto directo na segurança regional e/ou internacional.

Na sociedade de risco dá-se um alargamento marcado do espectro das ameaças e das vulnerabilidades (Beck, 1992, 19). As ameaças tradicionais “eram originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados. As novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. Os desafios “tradicionais” concorrem com “novas” ameaças, com carácter assimétrico e transnacional e com elevada imprevisibilidade quanto

à sua emergência (tempo, local e forma), intensidade e ritmo de evolução” (IPRI-UNL, 2006, 4).

Na “modernidade líquida” geradora de incerteza (Bauman, 2000, 12), os Estados tentam responder aos novos desafios colocados pela crescente demanda de segurança por parte de Estados, organizações e cidadãos. O terrorismo e a criminalidade organizada recorrem às tecnologias de informação, às facilidades de transporte, à especialização de tarefas, à inteligência combinada com violência, à internacionalização, ao trabalho em rede, caracterizando-se por um grande espírito de iniciativa e mentalidade empresarial, respondendo a situações de mercado em constante mutação, factores que preconizam “uma resposta dinâmica, coordenada, integrada e multidisciplinar” (Sousa, 2006, 326). Num contexto como este, a segurança militar deixou de ser o único e principal domínio da segurança, mas “um de cinco sectores principais da segurança, juntamente com a segurança ambiental, económica, societal e política” (Buzan, 1991, 24), transportando assim para o âmbito da segurança, riscos decorrentes, entre outros, de catástrofes naturais, potenciais pandemias, de problemas na cadeia alimentar, da circulação rodoviária, com consequências para a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

Verifica-se uma alteração do objecto e dos instrumentos da segurança, bem como do número e tipologia dos actores que produzem e distribuem aquele “bem” no plano supranacional. A produção e distribuição de segurança já não se limitam ao vector estatal, focando-se cada vez mais no actor (a pessoa humana como objecto de segurança) e não no sector (militar ou não militar) (Brandão, 2004: 51). De igual modo, são utilizados de forma combinada *hard power* e *soft power* e as componentes de *security* e *safety* de forma flexível e num continuum para fazer face “à geopolítica do caos” (Ramonet, 2001, 11-12) e, concretamente, à internacionalização de ameaças e riscos.

No plano político, diplomático, jurídico e social, o horizonte e os panoramas da segurança mudaram de forma decisiva com o fim do Mundo bipolar. Por um lado, “partes do que antes era considerado pelo ‘sistema político’ como ‘segurança pública’, e de cuja manutenção dele dependia, deixaram de ser encaradas como responsabilidade do Estado” (Sarmento, 2007, 28-29). A segurança tem vindo a ser delegada, partilhada, co-produzida e “desestatizada”, gerando-se uma convicção generalizada de que o conceito weberiano de monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado está em crise, face a uma miríade de actores internacionais, nacionais e locais, privados e semi-privados que passaram também a fornecer segurança, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, nos níveis interno e supranacional, numa perspectiva concorrencial, complementar ou subsidiária.

Apesar da “tradição” vestfaliana de separação das duas dimensões, a interna e a externa, “a segurança interna tem vindo a ser externalizada e a segurança

externa a ser internalizada” (Collins, 2007, 3), de forma a fazer face a fenómenos como o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional, cada vez mais fluidos, dinâmicos, tecnológicos, configurando uma alteração qualitativa da ameaça¹, factores que criam novos desafios para os Governos e para as respectivas Forças de Segurança e Forças Armadas. Mesmo o crime organizado e a criminalidade “de oportunidade” ou comum estão indirectamente ligados à interdependência crescente e ao sentimento de imprevisibilidade e risco em que vivemos. Para alguns autores, coabitamos num momento de desregulação da segurança, sendo a delinquência de anonimato e o seu carácter furtivo um sintoma típico desta mesma desregulação. Em boa verdade, esta delinquência não é um fenómeno novo, mas tornou-se na actualidade massiva, com tendência para continuar a crescer, sendo cada vez mais negligenciada pelos poderes públicos (Robert, [1999] 2002, 83).

Torna-se necessária, para alguns analistas como consequência natural dessa nova fluidez de fronteiras, “uma coordenação e coerência entre a dimensão interna e externa da segurança. Os Estados deverão [em resultado das mudanças que vão tendo lugar] considerar o impacto das suas estratégias nacionais no contexto internacional ou regional, os modos como as estratégias nacionais dos diferentes Estados podem ser complementares e as contribuições que essas estratégias podem dar para a realização dos objectivos de uma estratégia de segurança global” (Gomes, 2005, 484).

O crescendo para formas supra-estatais de governação da segurança é o resultado sistémico do adensar de interdependências com que nos deparamos na dinâmica do Mundo moderno – sobretudo o Mundo pós-bipolar e globalizado. Face às crises sucessivas que têm caracterizado o processo de mudança, “nesta era de fragmentação política internacional, que inclui o aumento da ingovernabilidade a nível estatal, a segurança pode apresentar-se como uma liberdade face à opressão política de uma cultura de medo, expandida a partir da deslegitimação da actividade política e da acção violenta dos poderes erráticos”. (Sarmiento, 2004, 74).

A globalização e “desterritorialização” de algumas das questões da segurança e da ameaça terrorista têm provocado uma crescente descoincidência entre a “fronteira geopolítica” e a “fronteira da segurança” – e têm conduzido a uma indissociável ligação e interpenetração entre a segurança externa e interna. A segurança interna deixou de ser um fenómeno geograficamente assente, tornando-se possível argumentar que o vector internacional (ou externo) “passa a constituir uma dimensão

1 A alteração qualitativa da ameaça é representada, designadamente, pela possibilidade de utilização de substâncias nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas por parte de organizações terroristas ou outras.

construtiva e explicativa da dimensão interna da segurança” (Fernandes: 2005, 145). Nada de muito surpreendente: a fundamentação e sentido da projecção externa da segurança interna podem ser encontrados num quadro de densificação do conceito de segurança que excede – e fá-lo cada dia mais – os limites herdados da concepção vestfaliana² do Estado-Nação, de soberania, e de delimitação estável entre a segurança interna e a segurança externa.

Gestão Civil de Crises – Que conceito?

A que aludimos, então, quando fazemos referência a uma crise e a gestão civil de crises?

Sem querer, naturalmente, oferecer quaisquer definições que teriam uma muito reduzida utilidade, note-se que para crise existe uma miríade de possíveis conceitos. Citando apenas um, segundo Adriano Moreira, “do ponto de vista social, e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstracto é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte (...). A crise inclui portanto, e sempre, um risco ou ameaça, em relação a uma situação conceptualizada de acordo com a informação, saber, e valores adoptados pelo observador, o qual, em função desta última componente, pode valorar positiva ou negativamente as alterações em processo, uma atitude de empenhamento que neste ponto suspende a neutralidade científica.” (Moreira, 2010, 4-5). Consoante o objecto de análise, pode-se falar em crise humanitária, crise diplomática, crise económico-financeira, crise social, crise política, crise ambiental, crise militar, crise securitária, crise no sistema de justiça, crise de valores, etc. Será importante referir que, em muitos casos, as crises são multidimensionais, transversais e abrangentes, não podendo ser caracterizadas como tendo uma vertente meramente política, social ou económica.

A gestão civil de crises pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise

2 Os Tratados de Vestefália, assinados em 1648 em Munster e Osnabruck, puseram termo à grande vaga de guerras religiosas do século XVII (embora a Guerra dos Trinta Anos, tenha sido mais que uma guerra religiosa – a França católica alinhou, aliás, com os contendores protestantes contra a Espanha – e não tenha, em boa verdade, constituído o último conflito armado quer “externo” entre católicos e protestantes, quer “interno”; muito sangue ainda se verteu em nome da “verdadeira fé”, nalguns países europeus) e reconheceram a proeminência dos Estados enquanto actores internacionais e investidos de soberania.

e de contribuir para a sua resolução” (Lindborg, 2002, 4). Alguns autores diferenciam o que pode ser considerado “prevenção de conflitos” e “gestão de crises”. Neste caso a “prevenção de conflitos” abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de quaisquer hostilidades, enquanto a “gestão de crises” tem lugar depois da irrupção da violência. Dado que as iniciativas para construção da paz em cenários pós-conflito são vistas como um meio de prevenir crises subsequentes, são frequentemente entendidas como fazendo parte da gestão civil de crises em sentido amplo (Lindborg, 2002, 4). A gestão civil de crises é composta por várias etapas e por vários intervenientes, não estando os seus limites, claramente, definidos, entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro (ICG, 2001). Os seus limites, por outras palavras, são difusos.

Segundo Renata Dwan, “potencialmente, indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias” (Dwan, 2004, 1). Numa outra perspectiva, mais dinâmica, a gestão civil de crises contempla as “capacidades operacionais civis dos Estados-membros (EM) que se desenvolveram desde 1999 em paralelo aos aspectos militares da gestão de crises no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)” (Nowak, 2006, 17). Em todas as descrições-circunscrições que possamos preferir, mantém-se, em todo o caso, um núcleo duro. Porém, segundo a doutrina da UE, a gestão civil de crises refere-se às operações que não são de carácter militar, mas que utilizam recursos civis – polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil³, monitorização e de apoio aos gabinetes dos Representantes Especiais da UE (REUE).

Política Externa Nacional

Mas será a gestão civil de crises um eixo importante na nossa política externa? Começamos por elencar alguns instrumentos jurídicos fundamentais que enquadram a política externa nacional. Segundo o art.º 7.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, “Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do Homem, dos direitos dos povos,

3 Estas missões civis coexistem, muitas vezes, no mesmo território sob uma cadeia de comando única liderada pelo Representante Especial da UE.

da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade”, pelo “estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos” (art.º 7.º, n.º 2, da CRP), bem como, “em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia” (art.º 7.º, n.º 6, da CRP). Como será fácil de constatar, e como seria de esperar, trata-se de um tipo de discurso característico de uma pequena-média potência apostada em encontrar um lugar numa ordem internacional em que reentrou como membro pleno.

Como é natural, à medida que descemos na “pirâmide normativa”, os diplomas legais tornam-se mais específicos, e circunscrevem com mais clareza tanto finalidades quanto prioridades visadas.

Assim, por exemplo, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 43/99, de 18 de Maio, que aprovou o documento intitulado A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI, “o importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões”.

Com a preocupação de respeitar as regras do jogo de legitimação formal destes actos normativos, e em parte talvez apenas por isso, encontram-se identificados, no anexo à RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro (designado A Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa), objectivos claros enquanto pilares da nossa política externa: “a relação com os países africanos de expressão portuguesa (...), a integração europeia e a aliança atlântica”; “a profunda ligação a Timor-Leste”; “a língua portuguesa que constitui um valor fundamental para a nossa política externa” e ainda “a promoção da nossa capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais”.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional revisto através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 6/2003, de 20 de Janeiro, constitui também um documento de referência nesta matéria. O mesmo refere que Portugal “foi, é e será sempre um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmonio-

samente, uma multiplicidade de ‘fronteiras’. A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões”. O documento menciona ainda a importância crescente e prestigiante da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais da NATO, da ONU, da União Europeia, no âmbito militar – curiosamente não sendo, no entanto, referidas outras vertentes, como a judiciária, policial, alfandegária, de protecção civil, vectores que, como é óbvio, são igualmente imprescindíveis no âmbito da segurança internacional.

Essa lacuna é estranha, sobretudo visto que, no mesmíssimo documento, este novo conceito considera que “o terrorismo transnacional se apresenta como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas (...) e que o crime organizado transnacional constitui igualmente uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades”⁴. Não é essa, neste plano da segurança, a sua única omissão: o conceito também não especifica “a necessária articulação entre as forças armadas e forças de segurança, protecção civil, serviços de informações [no quadro externo] para rentabilizar meios e melhorar a eficiência no combate aos actuais riscos e ameaças, de acordo com os princípios e normas de ordem constitucional e legal portuguesas” (Sousa, 2006, 83).

O Programa do XVII Governo Constitucional que exerceu funções entre 12 de Março de 2005 e 25 de Outubro de 2009, – no seu capítulo V, intitulado Portugal na Europa e no Mundo – previa que a política externa nacional assentasse em sete pontos-chave:

- uma participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais;

4 No programa do XVII Governo Constitucional, no Capítulo V – Ponto II – Defesa Nacional, grande parte destas ideias são retomadas, ao ser mencionado que “são cada vez menos as ameaças e conflitos tradicionais de natureza inter-estatal e surge cada vez mais um novo tipo de conflitos infra-estatais e ameaças e riscos transnacionais (...) ameaças sem rosto, desterritorializadas, por vezes desmilitarizadas de actores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional (...). Neste novo quadro, o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa”. Neste contexto, é referido que as Forças Armadas deverão, “assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança”.

- a aposta de Portugal na construção europeia;
- a internacionalização da economia portuguesa;
- a assunção de responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacional;
- um relançamento da política de cooperação;
- uma política cultural externa;
- a valorização das Comunidades Portuguesas.

No programa do XVIII Governo Constitucional que exerceu funções desde 26 de Outubro de 2009 até 20 de Junho de 2011, no capítulo VII – Justiça, Segurança e Qualidade da Democracia –, não foi feita qualquer referência à externalização da segurança interna, nos seus diversos vectores. Por outro lado, no Capítulo VIII, subordinado às temáticas da Defesa Nacional, Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas vê-se mencionada a “prestigiosa experiência internacional” das Forças Armadas portuguesas e a capacidade da defesa nacional “projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas e alianças em favor da segurança internacional e da Paz”, sendo também sublinhada a relevância da cooperação técnico-militar, sobretudo com os países africanos de expressão portuguesa. Esta lacuna – não perturbando de todo, naturalmente, a cooperação internacional por parte das forças e serviços de segurança e da justiça – reflecte, contudo, o reduzido peso político que ainda é atribuído em Portugal a esta dimensão não-militar e à gestão civil de crises.

Com a aprovação da RCM n.º 73/2009 de 30 de Julho foi definida a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento⁵, a qual nos parece bastante relevante por traçar um conjunto de objectivos e instrumentos de implementação, apesar de nos parecerem ser de difícil concretização face à pouca coordenação interministerial na acção externa em matéria de segurança e desenvolvimento. Mais, porque de novo tal se coaduna bem com o lugar estrutural de uma pequena-média potência preocupada em fornecer ao exterior e também a si própria uma imagem positiva dos seus objectivos e das suas motivações, embora com o atraso de, pelo menos, uma década, se compararmos com estratégias delineadas por outros Estados.

5 De acordo com o capítulo de enquadramento do documento em referência, “a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento traduz o empenho de Portugal em dar continuidade à dinâmica internacional em curso, procurando identificar os mecanismos e instrumentos existentes e aqueles a criar para que o País possa assumir uma intervenção internacional com base em políticas mais coerentes, integradas e coordenadas. A promoção interna de coerência de políticas tem ainda a vantagem de conferir a Portugal a legitimidade e a credibilidade internacionais para influenciar, de forma significativa, processos em países que enfrentam situações complexas de fragilidade”.

A conceptualização-quadro subjacente ao documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa subscreve uma abordagem ampla de segurança humana, contemplando as dimensões da segurança pública e do desenvolvimento humano. Conforme mencionado neste documento, “o papel da cooperação portuguesa passa pelo apoio à organização de unidades e estabelecimentos de formação militar e pela formação em Portugal, bem como pelo reforço das instituições estatais responsáveis pela segurança interna na missão de implementação da lei, designadamente as forças de segurança pública, os serviços de migrações e fronteiras e a investigação criminal nas dimensões de organização, métodos e formação como meios de consolidar a estabilidade interna”.

Uma das vertentes da dimensão externa da segurança interna pode ser encontrada no art.º 4.º, n.º 2, da Lei de Segurança Interna, que estipula que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem actuar fora do [espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”. Curiosamente, e talvez vejamos isto corrigido a breve trecho, a projecção externa da segurança interna não tem qualquer menção na Constituição, ao contrário da das Forças Armadas⁶. Outra questão relevante reside no facto da LSI ter revogado expressamente o Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho que havia criado o Sistema Nacional de Gestão de Crises.

Numa cinquentena de anos verificaram-se transformações profundas. Face ao quadro contemporâneo de diluição de fronteiras, os Estados não podem actuar isoladamente para prevenir e combater fenómenos como o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos de pessoas, de droga, de armas e de seres humanos – facto que tem levado ao aprofundamento da cooperação policial e judiciária. Por outro lado, os Estados de hoje apostam em prevenir ameaças e riscos e defender a sua segurança longe das suas fronteiras (por exemplo, através de operações da NATO, da ONU e da UE), de modo a tentarem evitar efeitos directos ou colaterais das multinacionais do crime e da violência no seu território. As alterações a que tudo isto dá corpo não podem ser subestimadas. Como refere Adriano Moreira, para citar um nome português, “os países não podem hoje proteger os interesses próprios, inevitavelmente articulados com os interesses comuns dos povos, sem parcerias

6 No art.º 275.º, n.º 5, da Constituição Portuguesa compete às forças armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.

com o resto do mundo. Esta referência às parcerias tem seguramente o sentido de evitar uma admissão explícita de que toda a soberania, no sentido que ainda informa o direito internacional vigente, exige uma reformulação conceitual, pois nenhum Estado detém hoje as capacidades que lhe deram identidade e função”⁷.

Nesta conjuntura, as forças de segurança interna ajustam-se ao carácter reticular do “novo crime” e das “novas crises”, flexibilizam estruturas e modi operandi, especializam-se, recorrem às novas tecnologias, cooperam entre si ao nível global e regional, projectando segurança para fora do território nacional, criando simultaneamente valor no quadro de segurança interna, fruto da colaboração e experiência internacional. As forças e serviços de segurança configuram-se, de facto, como actores privilegiados na gestão de crises no plano supranacional, sobretudo, em quatro níveis macro-estratégicos:

- i. no da componente policial das operações de paz da ONU;
- ii. no da gestão civil de crises da União Europeia;
- iii. no da cooperação policial europeia no espaço de liberdade, segurança e justiça;
- iv. no da cooperação técnico-policial, de âmbito bilateral ou multilateral com os PALOP, Timor-Leste e Brasil.

Deste modo, torna-se expectável que esta dimensão externa da segurança interna e da gestão civil de crises se alargue, tendo em vista uma prevenção e combate mais eficaz aos (novos) fenómenos criminógenos transnacionais, a crises humanitárias, a catástrofes naturais – o que cria desafios e oportunidades no que ao plano securitário interno diz respeito.

Coordenação Política

Mas quais são os órgãos e departamentos governamentais responsáveis pela coordenação da participação nacional na gestão civil de crises internacionais? O MNE é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do MNE)⁸. O MNE articula-se ainda com o Ministério

7 Artigo de Adriano Moreira, in *Diário de Notícias*, 4 de Novembro de 2008.

8 Segundo a respectiva Lei Orgânica são atribuições do MNE: a) Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria de relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da administração pública; b) Defender e promover os interesses portugueses no estrangeiro; c) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no processo de construção europeia; d) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no sistema

da Defesa Nacional (MDN) e com o MAI para a “definição do quadro político de participação das forças armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional” (art.º 2.º, n.º 2 al. c da Lei Orgânica do MNE).

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) foi criado em 2003 tendo a sua estrutura sido reconfigurada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)⁹. O IPAD foi resultado da fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). O novo Instituto do MNE responde aos objectivos de unidade, eficácia, e racionalidade das novas orientações estratégicas da política externa portuguesa, no âmbito da cooperação, concentrando numa única estrutura organizativa a coordenação da APD, visando um melhor cumprimento dos compromissos internacionais assumidos por Portugal e uma maior consentaneidade com as necessidades dos países receptores. De acordo com o art.º 18.º da Lei Orgânica do MNE, o I PAD tem por missão propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política. E, pelo menos institucional e formalmente, o Instituto está, para tanto, bem apetrechado. Constituem atribuições do IPAD:

- assegurar o planeamento, a programação, o acompanhamento da execução e a avaliação dos programas e projectos de cooperação portuguesa;
- financiar programas e projectos de cooperação, na íntegra ou em co-financiamento com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- representar o Estado português nos debates internacionais sobre a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Finanças quanto às instituições financeiras internacionais¹⁰.

transatlântico de segurança colectiva; e) Assegurar a protecção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, bem como apoiar e valorizar as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo; f) Defender e promover a língua e cultura portuguesas no estrangeiro; g) Promover a lusofonia em todos os seus aspectos e valorizar e reforçar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; h) Definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, e coordenar a acção desempenhada nessa matéria por outros departamentos, serviços e organismos da administração pública.

9 O IPAD foi criado pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril.

10 O art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 120/2007 de 27 de Abril, vem detalhar competências do IPAD nos seguintes termos: a) preparar os programas plurianuais de cooperação para o desenvolvimento, bem como a sua programação financeira; b) coordenar o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento (PO5), instrumento de orçamentação plurianual; c) coordenar as acções de cooperação desempenhadas por outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; d) emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas; e) assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários

A Comissão Interministerial para a Cooperação constitui também aqui um organismo relevante, tendo sido criada pelo Decreto-Lei n.º 127/97, de 22 de Maio (alterada pelo Decreto-Lei n.º 301/98, de 7 de Outubro, para a introdução de um secretariado permanente). Trata-se de um órgão sectorial, também na dependência do MNE, de apoio ao Governo na definição da política de cooperação com os países em desenvolvimento, para promover o planeamento articulado dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento e promover a coordenação da execução dos programas e projectos de cooperação de iniciativa pública na área da política de cooperação para o desenvolvimento. Surge da necessidade de concertação de esforços de ministérios, entidades públicas e privadas. Esta Comissão¹¹ é presidida pelo MNE – que pode delegar essa competência no Presidente do IPAD, que dele depende – reúne duas vezes por ano, ou sempre que convocada pelo seu Presidente.

A Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus funciona na dependência da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) do MNE. Segundo o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 207/2007, de 29 de Maio, é o órgão com funções de coordenação dos diversos ministérios e órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, com vista à definição de orientações e posições portuguesas concertadas, a nível técnico, junto das diferentes instituições da União Europeia.

A RCM n.º 5/2005, de 7 de Janeiro, sublinha a importância da coordenação e da coerência dos «negócios estrangeiros»: “o aprofundamento da integração europeia e o crescente fenómeno de globalização implicam que todas as áreas sectoriais nacionais trabalhem em interacção com o exterior com o consequente imperativo de se apetrecharem para a dimensão internacional do tratamento das matérias da sua competência” e ainda que “sem prejuízo do interesse em assegurar o desenvolvimento da actividade de cada ministério neste domínio, tendo em conta a especificidade das suas atribuições, tal transversalidade não deverá comprometer a coerência e a continuidade da acção externa do Estado, garantida pelos serviços do MNE”¹².

de cooperação para o desenvolvimento; f) proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução, dos programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda; g) assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência; assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas actividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação.

11 Tem quatro secções especializadas: Assuntos de Administração e Justiça; Assuntos de Educação, Ciência e Cultura; Assuntos Económicos; e Assuntos Sociais e Humanitários.

12 A RCM n.º 5/2005 determina que, com a periodicidade mínima de dois meses, mediante convocatória e sob a presidência do director-geral de Política Externa do MNE, se reúnam os responsáveis pelos organismos e serviços da administração directa e indirecta do Estado encarregados do acompanhamento e tratamento das questões internacionais, com a finalidade de proceder à troca de informações sobre as acções desenvolvidas neste âmbito, visando im-

O MAI, sendo o departamento governamental responsável pela formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna¹³, tutelando as forças de segurança, tem como uma das suas atribuições “a manutenção de relações no domínio da política de administração interna com (...) outros governos e organizações internacionais, sem prejuízo das atribuições próprias do MNE e dos objectivos fixados para a política externa portuguesa”¹⁴. Com as mudanças políticas ocorridas, logo aqui houve inovações de monta. Ao nível da estratégia sectorial do MAI, é de salientar a possibilidade, já mencionada anteriormente, de as forças e de os serviços de segurança poderem actuar fora do território nacional (art.º 4.º, n.º 2 da LSI) para a prossecução dos desígnios estratégicos da política externa nacional.

A Direcção-Geral de Administração Interna (DGAI) encontra-se inserida na orgânica do MAI¹⁵, destacando-se neste quadro as seguintes atribuições:

- apoiar a definição e a execução da política de relações internacionais e cooperação no âmbito do MAI, sem prejuízo das atribuições próprias do MNE;
- assegurar a coordenação das relações externas e da política de cooperação entre todos os serviços e organismos do MAI;
- coordenar a representação do Estado Português em todas as comissões, reuniões, conferências ou organizações similares que, no plano internacional, se realizem na área da administração interna;
- assegurar a coordenação e a ligação funcional e técnica com os representantes do MAI [Oficiais de Ligação] junto das missões diplomáticas de Portugal, sem prejuízo das competências próprias dos respectivos chefes de missão;
- manter actualizado um sistema de informação sobre as disposições normativas vigentes constantes de diplomas internacionais, comunitários e nacionais com aplicação na área de atribuições do MAI, bem como o arquivo e conservação dos instrumentos internacionais assinados no âmbito do MAI;
- dar apoio às delegações internacionais presentes em Portugal para participar em iniciativas do Governo relativas à área da administração interna.

De acordo com a Lei de Bases de Protecção Civil (Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho) no seu art.º 2.º, n.º 3 “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, a actividade de protecção civil pode ser exercida fora do território nacional, em cooperação com Estados estrangeiros ou organizações internacionais de que Portugal seja parte”. Segundo o art.º 59, n.º 2 “em matéria de

primir-lhes a coordenação e eventual complementaridade necessárias à unidade e coerência da acção do Estado na ordem internacional.

13 Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro que aprova Lei Orgânica do MAI (art.º 10.º, n.º 3).

14 Idem, art.º 2.º, alínea m).

15 Idem, art.º 10.º, n.º 3.

planeamento a nível internacional, o sistema nacional de protecção civil articula-se com o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE)". O CNPCE foi criado pelo Decreto-Lei n.º 279/1984, de 13 de Agosto.

Segundo o Decreto-Lei n.º 202/2006 de 27 de Outubro que aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, "o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência tem por missão assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra".

O Ministério da Justiça é o departamento governamental responsável, entre outras atribuições, por assegurar as relações no domínio da política da Justiça com a União Europeia, outros governos e organizações internacionais, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros e no âmbito dos objectivos fixados para a política externa portuguesa (art.º 2.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 206/2006 de 27 de Outubro), assentando no mesmo a coordenação da cooperação judiciária do nosso país com os nossos parceiros no quadro global, nomeadamente com o Brasil, PALOP e Timor-Leste.

As já mencionadas RCM n.º 43/99, de 18 de Maio, que aprovou o documento intitulado A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI e RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprovou o documento do IPAD denominado Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa são marcos particularmente importantes neste âmbito. O documento de 2005 tem por finalidade cotejar e articular "mais rigor e coerência estratégica, um comando político mais eficaz, uma organização mais racional e um sistema de financiamento adequado", sublinhando ainda que "a política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, entre outras, na relação com os países africanos de expressão portuguesa¹⁶ e com Timor-Leste" (AAVV, 2006, 12).

Nos termos desta nova lógica, tem-se registado um crescimento significativo da ajuda pública ao desenvolvimento (APD)¹⁷ por parte de Portugal, a qual, no ano

16 O Continente Africano reveste-se, actualmente, de uma grande importância estratégica para Portugal devido, segundo Severiano Teixeira (2007), a quatro razões fundamentais: a necessidade da sua integração no contexto político global; o auxílio ao desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida dos seus povos, que contribui para a paz e estabilidade global; a necessidade de cooperação dos Estados africanos para fazer face às novas ameaças à segurança; e a importância dos recursos energéticos existentes que originam interesses de várias potências.

17 De acordo com a definição internacionalmente aceite, a APD consiste "no conjunto dos recursos, postos à disposição dos países em desenvolvimento e das suas instituições, os quais considerados separadamente ao nível de cada operação devem: a) ser fornecidos por organismos oficiais; b) ser aplicados com o objectivo de favorecer o desenvolvimento económico e a melhoria do nível de vida dos países em desenvolvimento, e; c) revestir o carácter de subvenções ou donativos". Observatório de Relações Exteriores, Ajuda Pública ao Desenvolvimento in *Revista JANUS*: Lisboa, 2007.

de 2007, de acordo com dados do IPAD, quase atingiu os 344 milhões de Euros, em 2008 os 430 milhões e em 2009 os 368 milhões¹⁸, sendo que 66% do total da APD bilateral em 2009 – correspondendo a 131 milhões –, foi direccionada para os PALOP e para Timor-Leste.

A cooperação nacional para o desenvolvimento com os países da CPLP¹⁹ tem como um dos seus principais vectores a cooperação técnico-militar (CTM), operacionalizada através da formação e assessoria técnica. A Cooperação Técnico Policial, por seu lado, tem obedecido a uma maior sistematização desde 2005, apresentando-se, em consequência, como uma componente inovadora da construção da segurança humana²⁰ de países marcados pelas sequelas de conflitos e pela fragilidade, através da capacitação das respectivas instituições policiais. Entre 2005 e 2008, Portugal despendeu 13 milhões e 174 mil Euros nos programas de Cooperação Técnico Policial.

Das Prioridades da Gestão Civil de Crises

O Tratado da UE (TUE), assinado em Maastricht, foi o primeiro Tratado a prever a responsabilidade da União no domínio da segurança, assim como a definição de

18 De acordo com este total, o rácio APD/RNB cifrou-se nos 0,23%, o que representou uma subida face a 2006 e 2007, tanto em termos relativos como absolutos. O decréscimo verificado em relação a 2008 deve-se ao aumento da APD nesse ano relativamente a 2007 e à diminuição do total da APD em 2009, tal como explicado anteriormente. Não obstante o esforço em aumentar a APD, Portugal continua aquém do compromisso assumido de atingir o rácio APD/RNB de 0,33%, o qual deveria ter sido alcançado em 2006. O actual período de controlo do défice público e de consolidação orçamental, como forma de combate à actual crise financeira e com vista ao cumprimento das regras estabelecidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE, dificultam o cumprimento destas metas. No entanto, Portugal tem vindo gradualmente a aumentar a sua APD. Em 2008 registou uma subida face a 2007 de 86 milhões de euros.

19 A CPLP é uma instituição de afirmação do espaço lusófono, criada em 17 de Julho de 1996, congregando sete países de diferentes continentes, Portugal, Brasil, Angola, Cabo-Verde, Guiné, Moçambique, São-Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Para Maria Marchueta, “os grandes objectivos traçados pela CPLP destinam-se a alcançar o desenvolvimento económico e social dos sete países, consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional dos países integrantes promover a luta contra as formas de violência, garantir a paz interna, regional e internacional e preservar os valores humanistas e universais da pessoa humana e o património comum da humanidade”. cf. Marchueta, Maria Regina, *CPLP e seu Enquadramento* (2003, 17).

20 A necessidade de mudança de paradigma respeitante à segurança, após a dissolução do sistema bipolar existente durante a Guerra-Fria, conduziu à concepção da ideia de Segurança Humana, a qual foi estabelecida em 2003, pela Comissão de Segurança Humana da ONU. O termo de segurança humana foi pela primeira vez mencionado em 1994, num relatório do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) onde se alertava para a necessidade de transitar da Segurança Nuclear para a Segurança Humana.

uma política comum de defesa (art.º 17.º, n.º 1)²¹. Trouxe, assim, para o domínio das instituições da União as questões relativas à política externa, tradicionalmente na reserva de soberania dos Estados, criando ainda instrumentos jurídicos de actuação neste âmbito. A Política Externa de Segurança Comum (PESC), também designada por Segundo Pilar, foi assim formalmente instituída pelo TUE (Título V), reforçando a capacidade europeia para intervir em cenários de crise internacionais, criando as condições para uma maior afirmação externa, e para o desenvolvimento de uma nova dimensão de segurança no âmbito da PESC. Não se verifica, contudo, transferência de competências dos EM para as instituições comunitárias, sendo o processo de tomada de decisão dominado pelo designado “método intergovernamental” ou da tomada de decisões por unanimidade²².

A partir daí a passada acelerou. O Tratado de Amesterdão procurou resolver os problemas criados pela regra da unanimidade e necessidade de consenso permanente. Foi introduzido um novo instrumento jurídico – as estratégias comuns – que são decididas pelo Conselho Europeu sob recomendação do Conselho da União Europeia, em matérias onde os EM têm interesses comuns, que se veio juntar às acções comuns e posições comuns, previstas no TUE²³. No art.º 17.º foram incluídas as chamadas “Missões de Petersberg”²⁴, designadamente: missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz, bem

21 Com a inclusão deste possível objectivo no texto do Tratado foi definido uma “...espécie de guião norteador de ulteriores desenvolvimentos nos domínios da segurança e da defesa lançando, desta forma, as bases para aquilo que mais tarde se designaria a Política Europeia de Segurança e Defesa” (Ferreira-Pereira, 2007, 172).

22 A Política Externa de Segurança Comum (PESC) da UE preconiza no futuro a definição de uma política de defesa comum. A Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) tem por objectivo permitir à União desenvolver as suas capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos ao nível internacional. Contribui para a manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os princípios da Carta da ONU. A PESD não tem por objectivo a criação de um exército europeu, mas evolui de forma coordenada com a NATO. Informação disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_pt.htm. Consultado em 2 de Fevereiro de 2008.

23 As estratégias comuns são o instrumento jurídico em que o Conselho Europeu identifica o âmbito material da PESC dentro das zonas em que os Estados-membros têm importantes interesses em comum, definindo os objectivos, a duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros. As estratégias comuns são, posteriormente, executadas através de acções comuns e das posições comuns adoptadas pelo Conselho (art.º 13.º, n.º 3, TUE). Ao nível da PESD não existem regulamentos nem directivas.

24 Estas missões foram instituídas pela *Declaração de Petersberg*, adoptada na sequência do conselho ministerial da UEO, que teve lugar em Junho de 1992, no Hotel de Petersberg, nas proximidades de Bona, Alemanha. Os Estados-membros da UEO decidiram colocar à disposição da UEO mas também da NATO e da União Europeia, unidades militares cobrindo todas as especialidades das forças convencionais.

como missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz.

A criação do Alto Representante da União Europeia para a PESC (art.º 26.º TUE) constituiu igualmente um marco importante, tendo em vista assistir o Conselho nas questões da PESC, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução de decisões políticas do Conselho neste domínio, e quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzir o diálogo político com terceiros.

No Conselho Europeu de Colónia, em 3 e 4 de Junho de 1999, os Chefes de Estado e de Governo tomaram a decisão de dotar a União de capacidade de actuação autónoma, apoiada em forças militares, de forma a possibilitar intervenções de resposta a crises internacionais, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO. Este Conselho Europeu marca, assim, o nascimento da PESD no seio da União Europeia

No Conselho Europeu de Helsínquia, em 10 e 11 de Dezembro de 1999 foi por sua vez acordada a disponibilização de meios militares e civis para uma melhor e mais eficaz gestão das crises, prevendo o lançamento e a condução de operações militares sob a direcção da União Europeia. O passo encerrou uma enorme ambição. A União propõe-se contribuir para a paz e a segurança internacionais, de forma autónoma, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, e em articulação com as demais organizações internacionais²⁵. Foi fixado um primeiro objectivo global (que ficou conhecido por Helsinki Headline Catalogue) de dotar a União com uma capacidade de reacção rápida a crises internacionais, em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela União Europeia ou em resposta a pedidos da ONU e OSCE, para evitar uma duplicação de esforços²⁶.

25 Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia 10 e 11 de Dezembro de 1999, Anexo IV, Reforço da Política Europeia de Segurança de Defesa. Disponível para leitura e *download* em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm. Consultado em 28 de Janeiro de 2008. Nestas conclusões é referido que “a União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais. De acordo com os objectivos e princípios da Carta Europeia de Segurança da OSCE, a União cooperará com a ONU, com a OSCE, com o Conselho da Europa e com outras organizações internacionais, de modo a que a sua acção se reforce mutuamente, para a promoção da estabilidade, o alerta precoce, a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reconstrução na sequência de conflitos”.

26 Foi enunciado que “os EM deveriam estar em condições, até 2003, “de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000- 60.000 efectivos, capazes de desempenhar toda a gama das Missões de Petersberg”. Este Conselho definiu ainda o policiamento civil como uma ferramenta central na gestão de crises e decidiu desenvolver uma capacidade de reacção rápida neste âmbito.

No Conselho Europeu na Santa Maria da Feira em 19 e 20 de Junho de 2000 deram-se passos verdadeiramente importantes na consolidação da componente civil da gestão de crises. A União aprovou uma estrutura de apoio à decisão, consubstanciada em órgãos permanentes de natureza política e técnica, tendo em vista a coordenação das missões no quadro da PESD. Neste contexto, foram criados o Comité Político e de Segurança (COPS)²⁷, o Conselho dos Assuntos gerais e das relações externas (GAERC)²⁸, o Comité militar da UE (EUMC), o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER)²⁹, o grupo de pessoal militar da UE (EUMS) e o Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises (CIVCOM)³⁰.

27 O COPS (ou PSC na sigla anglo-saxónica) é composto por representantes dos Estados-membros ao nível de embaixadores. É responsável pela PESC, sendo o órgão que propõe a estratégia numa situação de crise. Em relação às missões que estão em curso, é o órgão que exerce o controlo político e impõe a orientação estratégica. O COPS é apoiado por dois órgãos de aconselhamento, o EUMC e o CIVCOM, para os assuntos militares ou civis, respectivamente. O PSC adquiriu uma forma permanente após a realização do Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000 (Decisão do Conselho 2001/78/PESC de 22 de Janeiro de 2001). Na sua missão de acompanhamento da situação internacional no âmbito da PESC, o COPS tem por missão: assessorar o Conselho e contribuir para a elaboração das políticas; examinar os projectos de conclusão do Conselho de Assuntos Gerais; coordenar os diversos grupos de trabalho no âmbito da PESC. O COPS desempenha, igualmente, um papel primordial na definição, acompanhamento e supervisão da resposta da UE a um cenário de crise. O Comité é a instância do Conselho que examina todas as opções para a resposta da União a situações de crise. Propõe ao Conselho os objectivos políticos que devem ser alcançados e recomenda um conjunto coerente de medidas com o objectivo de responder a uma crise. Sem prejuízo do papel da Comissão, compete ao COPS supervisionar a aplicação das medidas decididas, bem como avaliar as suas consequências. O Comité pode ser autorizado pelo Conselho a tomar as decisões adequadas quanto ao controlo político e direcção estratégica da operação de gestão de uma crise enquanto esta subsistir. O COPS é assistido por um Comité para os Aspectos Civis de Gestão das Crises (CIVCOM). O COPS é também assistido por um grupo de trabalho político-militar, pelo Comité Militar da UE (CMUE – criado pela Decisão do Conselho 2001/79/PESC, de 22 de Janeiro de 2001, e composto pelos chefes dos Estados-Maiores dos Estados-membros, ou por oficiais em sua representação) e pelo Estado-Maior da União Europeia (EMUE – criado pela Decisão do Conselho 2001/80/PESC, de 22 de Janeiro de 2001; faz parte do Secretariado-Geral do Conselho e é constituído por pessoal militar destacado pelos Estados-membros).

28 O GAERC é composto pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros que tomam a decisão formal.

29 O COREPER é composto por embaixadores das REPER em Bruxelas dos Estados-membros que discutem os assuntos e preparam as decisões do GAERC.

30 As deliberações para uma potencial operação no âmbito da PESD podem ser iniciadas no PSC, pelo Secretário-geral ou por um dos Estados-membros no Conselho. Os documentos base para o planeamento, tais como o conceito de operação (CONOPS) são analisados pelos vários órgãos – entre os quais o CIVCOM, até que se chegue a um entendimento no PSC. A partir do momento em que se decidiu, o PSC redige uma proposta de acção conjunta (*Joint Action*) – documento que constitui a autorização formal da missão, sendo este documento enviado ao COREPER que o encaminha para o GAERC que, por sua vez, o faz seguir para o Conselho Europeu. Posteriormente, o Conselho adopta a Acção Conjunta do Conselho, sendo formalmente criada uma operação PESD.

As quatro áreas prioritárias identificadas ao nível da gestão civil de crises da União Europeia foram as seguintes: a polícia³¹, o Estado de Direito³² – *rule of law* – a administração civil³³ e a protecção civil³⁴. Foi definido, igualmente, como objectivo específico para a componente policial, a disponibilização de cinco mil efectivos até 2003, dos quais mil teriam um grau de prontidão de 30 dias (vector policial de reacção rápida)³⁵. Em 2004 foram acrescentadas as missões de monitorização e as de apoio aos representantes da UE³⁶. O processo não ficou, porém, por aqui, longe disso. No Conselho Europeu de Nice em 7, 8 e 9 Dezembro de 2000, o sector penal e o sector da justiça foram também incluídos nas áreas prioritárias da gestão civil de crises.

31 Numa conferência ministerial sobre o empenhamento de capacidades policiais em 19 de Novembro de 2001 foi reafirmado o número total de efectivos policiais para as operações da UE, “tendo sido esclarecido que as capacidades policiais incluem forças policiais com estatuto civil e militar, reflectindo a diversidade de modelos policiais dos EM” (Gomes, 2005, 22).

32 Para que o desenvolvimento das missões policiais tenha resultados positivos, torna-se necessário reforçar o Estado de direito, designadamente um sistema judicial e penitenciário credível. Para além da criação de infra-estruturas do sistema judicial como tribunais e estabelecimentos prisionais, é fundamental o empenhamento de pessoal especializado neste domínio. Neste sentido, os EM foram instados a disponibilizar 200 especialistas nesta área (juizes, agentes do Ministério Público, peritos no domínio penitenciário etc.).

33 O Conselho pediu aos EM para melhorar as suas capacidades na selecção, formação e destacamento de peritos em matéria de administração civil para que desempenhem tarefas no âmbito do restabelecimento de sistemas de administração pública desintegrados, designadamente realizar eleições, organizar a fiscalidade, a educação, o abastecimento de água, etc..

34 A protecção civil foi identificada como uma prioridade, nomeadamente em operações de assistência em situação de catástrofe natural, na vertente de busca e salvamento, combate a incêndios, ou outra. A UE deve ser capaz de, num prazo de três a sete horas, disponibilizar três equipas de avaliação compostas por dez peritos, assim como equipas de intervenção compostas por dois mil peritos.

35 Este objectivo foi largamente ultrapassado, tendo os Estados-membros disponibilizado (pelo menos, na teoria) um conjunto de recursos humanos muito acima do previsto, mesmo no domínio da capacidade de resposta rápida.

36 No Conselho Europeu reunido em Bruxelas em 17 de Dezembro de 2004 foram acrescentados aos quatro domínios prioritários, definidos no Conselho Europeu da Feira, as missões de monitorização e as de apoio aos representantes especiais da UE. Os Representantes Especiais da UE chegaram a ser uma figura puramente política e representativa do Alto Representante/ Secretário-geral, mas actualmente têm um papel mais operacional e ligado ao cumprimento dos objectivos da missão. Têm também um papel importante a desempenhar no âmbito da coordenação das vertentes civil e militar, assegurando-se que prosseguem o mesmo objectivo. Foi também focado o aspecto da necessidade de maior investimento na qualidade e na sustentabilidade do pessoal empenhado, bem com na melhoria da capacidade de resposta rápida, tendo sido definido que cinco dias depois de tomada a decisão de início de uma missão PESD num determinado território, deve ser aprovado o conceito de operações pelo Conselho, devendo a missão ser iniciada 30 dias depois.

No Conselho Europeu de Gotemburgo de 15 e 16 de Junho de 2001 foi aprovado um Plano de Acção Policial (PAP)³⁷ e criada formalmente a Unidade de Polícia no seio do Secretariado do Conselho da União Europeia, a qual, se constituiu como um órgão de apoio estratégico e técnico fundamental na fase de planeamento, gestão, acompanhamento e coordenação das missões civis no terreno, responsável por exemplo, pela elaboração dos conceitos de operações.

Em 21 e 22 de Junho de 2002, o Conselho Europeu de Sevilha confirmou, formalmente, a sua intenção de assumir responsabilidade pela missão policial na Bósnia, a qual, foi iniciada em 1 de Janeiro de 2003, sendo designada European Union Police Mission (EUPM) e tornando-se a primeira missão PESD a ser implementada no terreno. Outro documento importante aprovado neste Conselho foi a definição das grandes linhas do contributo da PESC, incluindo a PESD para a luta contra o terrorismo³⁸.

A Unidade de Polícia foi substituída em Agosto de 2007 pela *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) no âmbito da reorganização da estrutura de comando e controlo das operações de gestão civil de crises da União Europeia³⁹.

O CPCC encontra-se mandatado para planear e conduzir as operações civis da PESD. Funciona sob o controlo político e direcção estratégica do COPS, de forma

37 Os EM decidiram desenvolver conceitos num conjunto de áreas: planeamento e condução de operações policiais, comando e controlo de operações policiais ao nível político-estratégico e operacional, definir um regime do “Estado de Acordo das Forças” e “Regras de Empenhamento”, acordos necessários à interoperabilidade das forças policiais, formação e identificação de modalidades de financiamento das operações policiais da União.

38 Anexo V às Conclusões da Presidência – Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002 – Declaração do Conselho Europeu relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD, para a luta contra o terrorismo. Segundo esta Declaração a acção da UE na luta antiterrorismo, designadamente a nível da PESC e da PESD, deverá incidir prioritariamente nos seguintes aspectos: intensificar os esforços consagrados à prevenção de conflitos; aprofundar o diálogo político com países terceiros a fim de promover a luta contra o terrorismo, nomeadamente através da promoção dos direitos humanos e da democracia, bem como da não-proliferação e do controlo dos armamentos, e proporcionar-lhes uma assistência internacional apropriada; reforçar os mecanismos de intercâmbio de informações e desenvolver a apresentação de documentos de avaliação da situação e de relatórios de alerta rápido, com base numa gama de fontes tão vasta quanto possível; desenvolver uma avaliação comum da ameaça terrorista contra os Estados-membros ou as forças projectadas para o exterior da União em operações de gestão de crises no quadro da PESD e, nomeadamente, da ameaça que representa a utilização terrorista de armas de destruição maciça; determinar as capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as forças deslocadas para operações de gestão de crises conduzidas pela União Europeia; explorar melhor a possibilidade de utilizar capacidades militares ou civis para ajudar a proteger as populações civis dos efeitos de atentados terroristas.

39 O CPCC tem, actualmente, um efectivo aproximado de 60 funcionários, incluindo funcionários do Secretariado do Conselho, polícias, peritos da área da justiça e pessoal administrativo. Cerca de 50% são peritos dos Estados-membros.

a assistir e aconselhar o Alto Representante da União Europeia para a PESC, as presidências e outros órgãos relevantes do Conselho. O Director do CPCC assume a função de Comandante das Operações Civas da União Europeia, exercendo o comando e controlo de nível estratégico, o planeamento e condução de todas as operações de gestão civil de crises, sob o controlo e direcção estratégica do COPS, assim como sob a autoridade geral do Alto Representante.

O Objectivo Global Civil 2008

No Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2004 foi aprovado ainda o Objectivo Global Civil (OGC) – *Civilian Headline Goal* 2008. O OGC 2008 definiu as prioridades da União Europeia até 2008 em relação aos aspectos civis da PESD, nomeadamente o reforço das capacidades necessárias da União. No seguimento da adopção da EES, mais uma vez foi então dado o alerta para a necessidade da União Europeia assumir a sua responsabilidade na segurança mundial, onde a gestão civil das crises se deve constituir como uma componente essencial da PESD.

O OGC 2008 foi desenvolvido e supervisionado ao nível do Conselho, sob coordenação do COPS, com a colaboração do CIVCOM, tendo decorrido em quatro etapas:

- definição das hipóteses de planeamento segundo cenários ilustrativos;
- elaboração da lista de requisitos em matéria de capacidades;
- avaliação das contribuições nacionais e a identificação das lacunas;
- acompanhamento do OGC de forma a realizar periodicamente um balanço das capacidades.

O Objectivo Global Civil 2010

Durante a Presidência Portuguesa da União do segundo semestre de 2007, a nossa terceira, e designadamente na Conferência de Melhoramento das Capacidades Civas, foi aprovado o relatório final do Objectivo Global Civil 2008 e chegou-se a acordo para o OGC 2010. Este novo documento destina-se a assegurar a aptidão da União Europeia para conduzir actividades de gestão de crises, de harmonia com a Estratégia Europeia de Segurança, projectando atempadamente as capacidades civis adequadas.

Entre os seus principais objectivos contam-se a melhoria da qualidade dos meios civis, o reforço da disponibilidade destes meios e a realização de sinergias com as capacidades militares da PESD, com a Comissão, com outras organizações internacionais e países terceiros e com o Terceiro Pilar – Europol, Eurojust, CATS e com

a Task Force dos Chefes Europeus de Polícia – o que revela uma visão cada vez mais transversal e multidimensional da segurança. Como resultado da Presidência Francesa da União Europeia, o Conselho Europeu em 11 e 12 de Dezembro de 2008 aprovou uma declaração sobre capacidades que fixa objectivos quantificados e precisos para que, nos próximos anos, a União Europeia esteja em condições de conduzir uma série de missões civis – entre as quais, uma dúzia de missões civis no quadro da PESD (i.e. missões de polícia, de Estado de Direito, de administração civil, de protecção civil, de reforma do sector da segurança), de diferentes formatos, inclusive em situação de reacção rápida, incluindo uma missão de grandes proporções (até três mil peritos), susceptível de durar vários anos e de operações militares de diferentes envergaduras⁴⁰.

Das Equipas de Resposta Civil

Tendo em conta os novos desafios e a evolução da própria noção de gestão civil de crises, o Conselho apelou ao estudo e à criação de um conceito integrado de reacção rápida. Neste sentido, o Secretariado-Geral apresentou no COPS, em Junho de 2005, um documento intitulado “formato integrado de recursos multifuncionais no âmbito da gestão civil de crises – as equipas de resposta civil”⁴¹. A criação das Civilian Response Teams (CRT) foi inovadora, na medida em que são equipas multidisciplinares, auto-suficientes⁴², multinacionais e compostas por peritos detentores de formação comum ministrada pela União Europeia⁴³ – tudo inovações de monta.

40 Foi definido o destacamento de 60 mil homens em 60 dias para uma operação de grandes proporções, na gama de cenários prevista no Objectivo Global 2010 e no OGC 2010, a planificação e condução simultânea de: a) duas operações importantes de estabilização e de reconstrução, com uma componente civil adaptada, apoiada por um máximo de 10 mil homens e com uma duração mínima de dois anos; b) duas operações de reacção rápida de duração limitada, recorrendo nomeadamente aos agrupamentos táticos da UE; c) uma operação de evacuação de emergência de cidadãos europeus (em menos de 10 dias), tendo em conta o papel preponderante de cada EM em relação aos seus cidadãos e recorrendo ao conceito de Estado líder em matéria consular; d) uma missão de vigilância ou de interdição marítima ou aérea; e) uma operação civil-militar de ajuda humanitária com uma duração máxima de 90 dias. Para as suas operações no quadro PESD a UE recorre aos meios e capacidades dos EM, da UE e, eventualmente à NATO para as missões militares.

41 *Civilian Response Team* (CRT).

42 Os Estados-membros têm que fornecer o material considerado mínimo e necessário e suportar todas as despesas, incluindo transporte e outras despesas com o seu pessoal.

43 Foi ministrada uma formação base a todos os peritos indicados pelos Estados-membros em quatro cursos, um na Alemanha, um na Suécia, um na Dinamarca e um na Finlândia.

Os cem peritos europeus seleccionados são oriundos de um largo espectro de áreas relevantes para a gestão de crises, reunindo competências e experiências diversificadas: polícia (21), justiça (18), administração civil (12), protecção civil (5), monitorização (7), assuntos políticos (18), administração e apoio logístico (19). Segundo a doutrina de emprego desenvolvida no Conselho, as CRT deverão ser utilizadas em três cenários-tipo: em missões exploratórias para recolher informação⁴⁴, na construção inicial de uma missão⁴⁵ e numa situação de apoio ou reforço de uma missão já iniciada. Estas são equipas flexíveis, variando a sua dimensão e composição em função do tipo de missão pretendida.

O elevado grau de prontidão das CRT constitui um outro dos factores relevantes, encontrando-se previsto na sua doutrina de emprego que a projecção das CRT para um determinado teatro de operações não deve ultrapassar os cinco dias após a recepção da solicitação. A duração das missões, por norma, não ultrapassa o período de três meses. Portugal tem cinco peritos seleccionados e formados pela União Europeia, constando portanto da listagem europeia de peritos das CRT: três na especialidade de Polícia e dois na especialidade de administração e apoio logístico. Três destes peritos são Oficiais da PSP (dois na área de polícia e um na de administração), um deles é da GNR e o outro da Direcção-Geral das Alfândegas. Até à presente data, nunca foram projectados para qualquer teatro de operações.

Trata-se de um conceito interessante, mas que tem revelado encerrar dentro de si problemas práticos muito concretos, na medida em que alguns dos especialistas dos Estados-membros inicialmente seleccionados não estão já disponíveis, por razões pessoais ou profissionais, o que faz temer que estas equipas se possam desagregar no futuro, dando desse modo origem a uma necessidade imperativa de seleccionar e formar mais peritos, garantindo a sua efectiva prontidão em caso de necessidade. A sobrevivência desta configuração multi-modular dependerá da cooperação dos Estados-membros, ao nível de recursos humanos, do apoio material mas, sobretudo, ao nível do comprometimento político dos Estados-membros e da consequente utilização, mais frequente e mais diversificada, desta componente.

Aspectos da Componente Policial da Gestão Civil de Crises

Tanto em termos quantitativos como em qualitativos, a componente policial tem-se revelado como a mais importante no quadro das operações de gestão civil de crises da União Europeia. Quase em todas as missões PESD desencadeadas até

44 Na expressão em língua inglesa: *Fact Finding Mission* (FFM).

45 Na expressão inglesa *Mission Build Up*.

hoje pela União registou-se o empenhamento de contingentes policiais. A primeira missão PESD, como já aludimos, foi a EUPM na Bósnia-Herzegovina que recebeu em 1 de Janeiro de 2003 o legado da componente policial da ONU⁴⁶, onde participaram também elementos da PS

Desde 2003 a União Europeia concluiu sete missões civis⁴⁷ e estão em curso 10 outras⁴⁸. As missões civis são financiadas pela rubrica orçamental da Política Comum de Segurança e Defesa, que é administrada pela Comissão. Segundo estimativas do Conselho, o orçamento total das missões em curso (autorizações plurianuais) é de 534.555.000 euros.

No decorrer da avaliação de capacidades levada a cabo no quadro do OGC 2008, Portugal comprometeu-se a disponibilizar um efectivo policial de 377 elementos para participar na gestão civil de crises da União Europeia: 200 da PSP (dos quais, 129 para uma Unidade Constituída), 160 da GNR (dos quais, 120 para uma Unidade Constituída) e 17 da PJ.

Segundo os dados disponíveis da DGAI, GNR e PSP desde o seu início participaram em missões de gestão civil de crises os seguintes quadros.

46 International Police Task Force (IPTF). da *United Nations Mission in Bósnia-Herzegovina* (UN-MIBH).

47 EUPOL PROXIMA, na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2003 e 14 de Dezembro de 2005 e direccionada para o aconselhamento e formação da polícia local; EUJUST Themis, na Georgia entre 16 de Julho de 2004 e 14 de Julho de 2005 e direccionada para a reforma do sistema de justiça; MVA, em Ache na Indonésia, entre 15 de Setembro de 2005 e 15 de Dezembro de 2006 em apoio à implementação de acordo de paz com movimento de libertação do território; EUPOL Kinshasa, entre Abril de 2005 e Junho de 2007 direccionada para a formação de uma unidade integrada de polícia; Apoio da UE à componente civil da AMIS II no Sudão, entre 18 de Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2007; EUPAT na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2005 e 15 de Junho de 2006 direccionada para o aconselhamento da Polícia local e EU SSR na Guiné-Bissau, entre 2008 e 2010, com vista à reforma do sector de segurança.

48 EUPM, EUJUST LEX no Iraque foi iniciada em 1 de Julho de 2005; EUPOL COPPS nos territórios palestinianos foi iniciada em 1 de Janeiro de 2006; a EUSEC RD Congo foi iniciada a 8 de Julho de 2005; a EUBAM Rafah, em Gaza, foi iniciada a 30 de Novembro de 2005; a EUPOL RD Congo foi iniciada a 1 de Julho de 2007; a EUPOL Afeganistão foi iniciada em 15 de Junho de 2007; a EU SSR Guiné-Bissau foi iniciada em Junho de 2008; a EULEX Kosovo foi iniciada em 16 de Fevereiro de 2008; a EUMM Geórgia foi iniciada em 1 de Outubro de 2008.

GNR

EUPOL Kinshasa e EUPOL Congo	9	Oficiais
	2	Sargentos
EUSSR (Guiné-Bissau)	3	Militares
EUPOL Proxima (Macedónia)	1	Oficial
EUPOL Proxima (Palestina)	1	Sargento
EUPOL COOPS (Palestina)	1	Oficial
EUBAM Rafah (Palestina)	3	Oficiais
	6	Sargentos
EUPM (Bósnia-Herzegovina)	2	Oficiais
EULEX (Kosovo)	1	Oficial
EUMM (Geórgia)	1	Oficial
EUJUST LEX (Irake)	1	Oficial

TOTAL 31

PSP

EUPM (Bósnia-Herzegovina)	3	Oficiais
	6	Chefes
	10	Agentes
EULEX (Kosovo)	1	Oficial
	15	Chefes
	11	Agentes
EUPOL Kinshasa e EUPOL Congo	6	Oficiais
	5	Agentes
EUPOL PROXIMA (Macedónia)	1	Oficial
	1	Chefe
EUMM Geórgia	1	Chefe

TOTAL 60

As forças de segurança nacionais têm, à data actual, uma presença mais reduzida comparativamente a outros períodos, sobretudo devido aos constrangimentos orçamentais. Em missões da UE, a GNR tem um militar na missão EUPM na Bósnia-Herzegovina e outro na EUMM na Geórgia e a PSP tem onze polícias na EULEX Kosovo e um na EUMM na Geórgia. Se falarmos em operações da ONU, a GNR tem 145 militares na UNMIT (Timor-Leste) e a PSP tem 50 na UNMIT (Timor-Leste) e dois na UNIOGBIS (Guiné-Bissau).

No âmbito da PESD, mas desta feita na vertente militar da gestão de crises da União Europeia, a GNR participou na Operação Althea, na Bósnia-Herzegovina, sendo o seu contingente composto por 72 militares (14 Oficiais, 17 Sargentos e 41 Cabos e Praças) integrados nas áreas de intervenção e manutenção da ordem pública, investigação criminal e no quartel-general da Unidade Integrada de Polícia (IPU).

Portugal teve também três Oficiais colocados na condição de peritos nacionais destacados na Célula Civil-Militar do Conselho da União Europeia (Watchkeeping Capability), dois da PSP e um da GNR.

As operações no quadro da anterior PESD (actual Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD) podem ser caracterizadas como de estabilização, de substituição, de reforço ou de reforma, de monitorização ou ainda de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise⁴⁹. A componente policial pode participar em qualquer destas vertentes. Nas missões de substituição e de estabilização, assume particular importância o emprego de Unidades Constituídas de Polícia, em formato

49 As missões de estabilização privilegiam normalmente o empenhamento de forças militares, para separar ou assegurar a separação das partes envolvidas no conflito ou ainda para impor a paz numa determinada área de conflito (caso da Operação Althea), podendo estar integradas nestas forças, unidades constituídas de polícia. Nas missões de substituição (caso em parte da EULEX Kosovo, que tem um mandato híbrido), o mandato é intrusivo e orientado para o resultado pretendido, sendo fundamental, nestes casos que a UE obtenha um firme compromisso por parte das autoridades locais. A força internacional assume responsabilidades de gestão que normalmente estariam a cargo das autoridades locais, sobretudo no sector da segurança (militar e policial) mas também no âmbito do Estado de direito (sistema judicial, sistema prisional). Noutras situações, poderá ser exercido um poder dito “correctivo” ou através de um poder de intervenção subsidiário. Nas missões de monitorização, a principal função é a de supervisionar a implementação de um Acordo (caso da missão no Aceh, na Indonésia e da missão EUBAM Rafah, nos territórios palestinos). Nas missões de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise, são usados meios da União para apoiar outras organizações que tem a seu cargo a gestão da crise. Estas operações são de natureza instrumental visto que o esforço principal é desenvolvido pela outra organização. O apoio da UE a outras organizações pode ser independente (caso da missão ARTEMIS na República Democrática do Congo), mas complementar, ou pode ser integrado no próprio esforço de missão, sendo incluído na própria cadeia de comando da outra organização (caso da missão AMIS onde a UE apoio a missão da União Africana).

IPU (Integrated Police Units – Unidades Integradas de Polícia) ou FPU (Formed Police Units – Unidades Formadas de Polícia), sobretudo tendo em consideração a sua capacidade de projecção rápida.

De acordo com a doutrina da União Europeia, as IPU são unidades que se caracterizam por serem auto-suficientes em termos logísticos, pela sua robustez e por terem capacidade de auto-protecção da força. As IPU podem revestir dois formatos: ter um nível de batalhão ou equivalente (cerca de 450 efectivos), o que corresponde a duas ou três companhias – ou um nível de companhia (cerca de 150 efectivos). As FPU têm um efectivo entre 100 e 120 elementos; não têm a componente logística, de alojamento e de alimentação, não sendo por isso auto-suficientes e dependendo do apoio que lhes seja prestado por unidades militares ou por IPU e normalmente, não têm capacidade para auto-protecção da força, designadamente quanto a ameaças de tipo paramilitar.

Tanto as IPU como as FPU podem desempenhar funções de policiamento geral, de ordem pública e de investigação criminal, podendo ser-lhe agregados outras componentes especiais (operações especiais, segurança pessoal, inactivação de explosivos), consoante o mandato da missão.

As missões de reforço ou de reforma⁵⁰ (caso da EUPOL no Congo ou da EU SSR na Guiné-Bissau), são em muitos casos apoiadas pelos Estados-membros (caso de Portugal na Guiné-Bissau na sua missão bilateral de organização do Comando-Geral e da Academia de Polícia) ou pela Comissão Europeia que disponibilizam financiamentos complementares para áreas directamente relacionadas com os objectivos do mandato⁵¹. Neste tipo de missões é importante a presença de quadros policiais com formação e experiência de Estado-maior (gestão, planeamento, concepção de projectos, organização e comando de unidades operacionais e academias de polícia, peritos policiais em áreas específicas, etc.).

Refere-se também o surgimento da EUROGENDFOR (EGF) como um novo actor ainda em fase de afirmação, o qual, foi criado formalmente em Velsen, nos Países Baixos, em 18 de Outubro de 2007, quando foi assinado um Tratado entre Espanha, França, Itália, Países Baixos e Portugal que criou a Força de Gendarmerie

50 Nas missões de reforço ou de reforma pretende-se encorajar e contribuir para a reforma ou reconstrução dos sectores do Estado (principalmente da polícia, da defesa e da reforma do Estado de direito) Estas missões são consideradas por muitos especialistas como sendo as mais complexas e as que constituem um maior desafio. Decorrem ao longo de um maior período de tempo e abrangem geralmente várias especialidades, necessitando do controlo e direcção do Conselho para pressionar, a nível político, as autoridades locais de modo a garantir algum compromisso com vista ao sucesso. Deve existir um acompanhamento permanente para evitar desvios ou paragens.

51 É o caso da missão policial EUPM, na Bósnia; da missão policial PRÓXIMA na Macedónia; da missão EUJUST Themis na Geórgia; a missão EUJUST LEX no Iraque; a missão de polícia EUPOL KINSHASA, etc.

Europeia (EUROGENDFOR)⁵². Este Tratado foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 55/2008, em 18 de Julho de 2008 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 72/2008, de 26 de Setembro. O Tratado veio formalizar o processo de criação da EUROGENFOR, iniciado em 2004 e operacionalizado desde 15 de Fevereiro de 2005 com o estabelecimento de um Quartel-General Permanente, em Vicenza, na Itália.

O objectivo da EGF consiste em proporcionar um instrumento credível e eficaz às missões policiais em operações de gestão de crises, a ser colocado sobretudo à disposição da União Europeia, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e de Defesa, podendo contudo actuar também sob a égide da ONU, da OSCE, da NATO e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc. Trata-se, portanto, de uma iniciativa intergovernamental não inserida em nenhuma organização internacional pré-existente.

Aspectos da Componente de Protecção Civil da Gestão de Crises

A UE tem criado, ao nível da protecção e socorro, diversas estruturas e esquemas de cooperação e coordenação. Assim, em Setembro de 2001, a Comissão Europeia propôs a criação de um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada, dentro e fora da União em intervenções de socorro no âmbito da protecção civil que pudessem exigir uma resposta urgente. Este Mecanismo Europeu de Protecção Civil, consubstancia-se numa Força de Intervenção *ad-hoc*, composta por elementos, equipas ou equipamentos oriundos dos Estados-membros participantes e cuja dimensão e formação é adequada à emergência em causa, tendo como objectivo facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil em situações de ocorrência ou iminência de uma emergência grave. O Mecanismo destina-se a contribuir para assegurar uma maior protecção, não só das pessoas mas também do ambiente e dos bens, nomeadamente do património cultural, em situações de emergência grave, como sejam catástrofes naturais, tecnológicas, radiológicas ou ambientais, ocorridas dentro e fora da União Europeia, através de uma melhor coordenação das intervenções de socorro por parte dos Estados-membros e da Comunidade. O Mecanismo assenta fundamentalmente nos seguintes pressupostos:

52 A Declaração de Intenções foi assinada em 17 de Setembro de 2004 em Noordwijk entre os cinco países no sentido de criar esta organização de forças policiais com estatuto militar: Gendarmerie Nationale Francesa, Carabinieri Italianos, Marechaussee Holandesa, Guarda Nacional Republicana Portuguesa e Guardia Civil Espanhola. O sexto membro da EGF, a Roménia, aderiu formalmente em 17 de Dezembro de 2008.

- Criação de um Centro de Informação e Vigilância no seio da Comissão, acessível e pronto a intervir imediatamente 24h/24h, encarregue de acompanhar o desenrolar dos acontecimentos e fornecer informações - MIC (Monitoring and Information Centre);
- Recenseamento preliminar das equipas de intervenção disponíveis nos serviços da protecção civil ou em outros serviços de urgência dos Estados-membros;
- Programa de formação destinado a reforçar as capacidades de reacção aos acontecimentos e melhorar a coordenação e a transmissão de conhecimentos entre as equipas de intervenção;
 - Mobilização de equipas de avaliação e de coordenação que poderão ser enviadas no mais breve espaço de tempo possível de acordo com as necessidades;
 - Sistema comum de comunicação de urgência entre as autoridades dos Estados-membros responsáveis pela Protecção Civil e os serviços competentes da Comissão - CECIS (Common Emergency, Communication and Information System).

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil foi activado por inúmeras ocasiões de emergência real, sendo de destacar o sismo na Argélia (2003), as cheias no sul de França (2003), o sismo no Irão (2003), o sismo em Marrocos (2004), os incêndios florestais em Portugal (2003, 2004 e 2005) e o tsunami no sudoeste asiático, entre outros. A ANPC e diversos agentes de protecção civil participaram com equipas nacionais nas seguintes intervenções:

- Sismo na Argélia (Maio 2003)
- Sismo no Irão (Dezembro 2003)
- Sismo em Marrocos (Fevereiro 2004)
- Tsunami no Sudoeste Asiático (Dezembro 2004/Janeiro 2005)
- Cheias na Argélia (Fevereiro 2006)
- Incêndios florestais na Grécia (Junho 2007)
- Sismo no Perú (Agosto 2007)
- Sismo na China (Maio 2008)
- Sismo no Haiti (Janeiro 2010)
- Sismo no Chile (Fevereiro 2010)

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil é uma Força de Intervenção *ad-hoc*, composta por elementos, equipas ou equipamentos oriundos dos Estados-membros participantes e cuja dimensão e formação é adequada à emergência em causa, tendo como objectivo facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil em situações de ocorrência ou iminência de uma emergência grave.

Conclusões

Face ao exposto, fará sentido distinguir entre gestão civil e gestão militar de crises? Não será mais racional falar apenas em gestão de crises? Dada a crescente complexidade das crises, pugna-se cada vez mais por missões integradas (componente político-diplomática, militar, de justiça, policial, etc.). Todavia, alguns autores referem também que o excesso de integração pode dificultar o pragmatismo da acção internacional. Uma inclusividade excessiva de noções holísticas preferidas na academia pode, “no terreno”, vir a dificultar uma maior clareza categorial e conceptual na circunscrição de espaços, bem como na de prioridades de actuação com vista à necessidade de obtenção de resultados rápidos e tangíveis em cenários truculentos de pós-conflito ou de conflitos “congelados”. O perigo que espreita é o de não lograrmos, em simultâneo, perspectivar o horizonte de realidade de maneira suficientemente ampla, mantendo os pés em terra, razoavelmente, firme.

A participação nacional na gestão civil de crises tem-se assim expandido ao longo dos anos, embora se verifique uma estratégia espartilhada entre tutelas e instituições. Para fazer face ao contexto, cada vez mais patente, de uma crescente transnacionalização da segurança é necessário que os “quatro Ministérios da Soberania” (MAI, MDN, MJ, MNE) actuem coordenadamente nas suas áreas de sobreposição.

Apesar da crescente interpenetração entre “segurança” e “defesa”, e de em Portugal fazer sentido a definição de uma estratégia de Segurança Nacional, não nos parece que se deva caminhar para a fusão do MDN e do MAI, criando um Ministério da Segurança Nacional, como tem sido sustentado por alguns autores, dado que, apesar da actual conjuntura complexa, não existe uma total sobreposição entre actividades de segurança interna e de segurança externa, bem como das missões das polícias e das forças armadas. O MAI e o MDN têm o seu quadro de competências bem definido e a sua especificidade de actuação, tanto em termos nacionais como internacionais, embora se deva pugnar por um crescente trabalho em conjunto, já previsto legalmente (pelo menos, em território nacional), mas ainda pouco operacionalizado no terreno. Para tanto, faltará a definição de regras de empenhamento e do comando e controlo nas situações em que actuem de forma combinada em missões no estrangeiro e internamente.

A articulação política e institucional, tão propalada nos programas do Governo (i.e. programas dos XVII e XVIII Governos Constitucionais), que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da dispersão de meios e a fragmentação das acções, sobretudo numa época de grandes restrições orçamentais, está ainda longe de ser conseguida. Apesar da crescente dimensão externa da segurança interna, da defesa, da justiça, da economia, verifica-se

uma clara indefinição de prioridades políticas na participação de forças armadas e forças de segurança em missões internacionais.

Somos, porventura, “imperiais”, da América Latina à Ásia Central, passando por África e acabando na Insulíndia, sem esquecer, claro está, a Europa. Em todo o lado, no entanto, fazemo-lo sem grande massa crítica, nem lugares de decisão ou de acesso a informação importante. Não há estratégia, tomam-se essencialmente medidas avulso, casuísticas e de interesse desconhecido, não se verificando qualquer preocupação em avaliar ou recolher “as lições aprendidas” junto dos diplomatas, militares, polícias, magistrados e peritos em áreas diversas que vão desempenhando (apesar de tudo) algumas posições de relevo no seio de Organizações Internacionais e/ou em determinadas missões.

É vital que a cooperação policial internacional sedimente uma abordagem transversal, transdisciplinar e multi-institucional, recorrendo a “equipas fluidas de peritos, de geometria variável, constituídas de forma *ad hoc*” (Guedes, 2006, 41-53). Raramente tal tem sido o caso – e muitas das insuficiências detectadas radicam precisamente aí.

Tendo em vista a inevitável inércia de que sofrem as instituições, e sobretudo as mais próximas da soberania, decerto que outra coisa não seria de esperar. As mudanças no Mundo, e do nosso lugar nele, não se compadecem, porém, com divisões e estanquidades que se foram formando sobre a base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que hoje estamos inseridos. Vivemos numa realidade em que os exclusivismos e as competições corporativas são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema. A internacionalização de todas actividades do Estado “vai encontrando respostas sectoriais nos diversos Ministérios e organismos deles dependentes que dispersam internamente os centros de iniciativa e de resposta, afectando a capacidade de uma visão global” (Moreira, 2007, 25). É certo que algumas das características do desenho anterior devem ser mantidas. Verifica-se assim, por exemplo, a necessidade “de articular as respostas num centro regulador, e quando necessário decisor. A função coordenadora, a decisão integradora, a responsabilidade pelos objectivos estratégicos assumidos,

53 “A segurança de pessoas e infra-estruturas irá seguramente ter de caber a *pequenos* grupos, agrupamentos *modulares*, de homens e mulheres altamente profissionalizados, *superiormente* instruídos a nível tático e muitíssimo, *altissimamente*, “info-incluídos”, tão bem treinados quanto possível, muito bem equipados, mais reticulados em termos *funcionais* do que ordenados nos termos *hierárquicos* tradicionais, com *uma grande percentagem de oficiais*, que actuem em conjugação estreita, *muito estreita*, com serviços de informações portugueses e estrangeiros e com operacionais anti-terroristas, de maneira a conseguir infiltrar, tomar o pulso, e neutralizar, os agrupamentos que se dedicam a estes novos tipos de guerra” (Marques Guedes, 2006, 41).

não dispensam nem missões plurais e interdisciplinares, nem autoridade final unificadora" (*ibid.*).

O último esforço de redimensionamento do sistema foi empreendido na vigência do XVII Governo Constitucional. Apesar dos objectivos inicialmente traçados e das expectativas criadas, tudo redundou em pouco e gerou sentimentos ambivalentes: sendo inegável que foram efectuadas alterações importantes na organização, coordenação, competências funcionais e territoriais, ficou a ideia de uma reforma mitigada e a convicção de não terem sido empreendidas as transformações necessárias para um país com recursos limitados como o nosso e com necessidade de racionalizar um sistema pesado e redundante como o que temos.

O que se pretende, afinal, para o futuro? Uma *homeland security*? Um sistema de segurança nacional e não tanto de segurança interna? Uma fusão entre a defesa e a segurança (dita interna)? Mais progressiva e prudentemente, a operacionalização de parcerias e de empenhamento operacional efectivo entre Forças de Segurança e Forças Armadas, não só no quadro da segurança interna, mas também ao nível da segurança externa – nas OAP da ONU e missões PESD da União Europeia? Uma abordagem sistémica entre as vertentes *security e safety*? E para quando uma verdadeira análise custo-benefício? Quanto custa o actual sistema de segurança interna? Quanto poderia custar, com alterações substanciais na sua organização? Tendo em conta a dimensão do nosso país, justifica-se o número existente de instituições com competências de polícia? Diversas polícias, note-se, a actuar em matéria de investigação criminal, que acabam por ter competências concorrentes em diversas áreas de actuação? Será necessário voltar a delinear um diploma legal específico para a gestão de crises? Será preferível rever os diplomas legais em vigor sobre defesa e segurança interna? Ou, antes de mais, mudar mentalidades e (sub)culturas corporativas e institucionais?

Os problemas estruturais da arquitectura de segurança e de defesa têm vindo também a ser reflectidos na sua dimensão internacional. Assim, são comuns os conflitos, as redundâncias e as sobreposições, as iniciativas corporativas, os projectos que visam replicar, sobretudo nos países africanos de expressão portuguesa, *mutatis mutandis*, a arquitectura de segurança interna e de defesa nacional, a pouca consistência entre as "políticas externas" dos Ministérios e sobretudo da cooperação policial, da cooperação judiciária e da cooperação militar.

A diversidade de programas de cooperação bilateral em países em situação de fragilidade, preconiza a coordenação entre as estratégias dos diferentes doadores internacionais. A articulação da estratégia de cooperação portuguesa (incluindo a técnico-militar e técnico-policial), ao nível da CPLP, com a de Estados com maiores recursos económicos e tecnológicos, poderá ser muito mais proveitosa para os

receptores de apoio, pois permitirá potenciar o nosso capital humano, experiência e ligações históricas a alguns destes países, em conjugação com a capacidade económica de potências mundiais ou regionais.

Portugal poderia, eventualmente, equacionar a celebração de uma parceria estratégica com o Brasil, neste âmbito, devido à capacidade tecnológica e logística daquele país, de modo a obter uma maior consistência e eficácia da nossa cooperação. Os fantasmas que, pelo menos do nosso lado, a isso resistem, são pouco mais que isso mesmo, fantasmas.

Do mesmo modo, parece-nos importante articular a actuação da cooperação portuguesa com a de outros parceiros multilaterais como a ONU (PNUD), a União Europeia (Conselho e Comissão), a OSCE, a União Africana (UA), entre outras.

As OAP da ONU ou de gestão de crises da União Europeia não devem ser o monopólio de uma única componente, quer seja a militar, a policial, ou a civil. A aposta terá que ser cada vez mais no planeamento integrado, na interoperabilidade de meios – tendo em vista a realização de missões conjuntas ou complementares e a racionalização de recursos, a qual, poderá ser potenciadora de sinergias entre as diferentes componentes e da obtenção de melhores resultados ao nível da pacificação e reabilitação do Estado de Direito. O empenhamento de magistrados, militares, quadros policiais, especialistas em protecção civil com elevada formação, com experiência de gestão e planeamento e de peritos em áreas específicas representa uma mais-valia para ambos os lados da equação.

“A definição de uma estratégia de segurança interna para a União Europeia, em cujas prioridades os EM e os cidadãos se revejam” (Gomes, 2005, 24), parece-nos fundamental, assim como “procurar uma abordagem transversal no quadro da União Europeia: entre a gestão civil e a gestão militar de crises; entre cooperação policial, cooperação aduaneira e cooperação judiciária; entre a prevenção criminal, a ordem pública e a investigação criminal; entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, de forma a melhor responder a fenómenos tão claramente caracterizados pela complexidade e pela multidimensionalidade” (Gomes, 2005, 25).

Outra vertente relevante será procurar uma maior coordenação entre as áreas JAI e PCSD, dada a evidente intercomunicabilidade de efeitos nas vertentes da segurança interna e externa numa “Europa a 27”. O aumento das capacidades operacionais da Europol, designadamente ao nível das operações conjuntas de investigação e o reforço do princípio da disponibilidade entre os Estados-membros da União Europeia será também prioritário, de forma a tornar a Europol um pivot central da troca de informações entre os Estados-membros, incrementando a cooperação operacional e obrigando os Estados a organizarem-se internamente.

Deverá também ter lugar, e tê-lo de maneira sustida, uma verdadeira troca de informações entre a Europol e as diferentes missões de gestão de crises da UE (casos

sintomáticos são os países europeus em vias de adesão à União Europeia, Balcãs, a Palestina, o Norte de África, o Cáucaso), de forma a prevenir e combater formas de criminalidade transnacional que têm como ponto de origem ou de trânsito os países objecto de intervenção da UE. Este intercâmbio poderá proteger o espaço europeu, bem como permitir estancar alguns destes problemas nos territórios em crise ou situação pós-crise.

O incremento do intercâmbio de boas práticas em diversas áreas da actividade policial, o desenvolvimento de projectos em parceria entre diversos Estados-membros nas áreas JAI e PCSD, candidatura a programas de financiamento, organização de seminários, reuniões técnicas e harmonização de curricula deverão ser também algumas das vias a explorar. Os cursos de formação ministrados ao nível do CEPOL deverão ser mais operacionais, alargados a um maior número de polícias europeus, deixando de ter um cariz vincadamente académico.

A nível interno, por assim dizer, verificam-se ainda sérias lacunas – ou ruídos na coordenação inter-ministerial (MAI-MDN-MNE), em relação às operações de paz da ONU e de gestão de crises da União Europeia, de forma a definir uma estratégia de acção que permita a Portugal fazer uma escolha mais criteriosa das missões em que participa, bem como eventual candidatura a posições-chave nas missões ou em organizações internacionais e ainda entre o MAI-MJ-MNE no âmbito da área JAI.

Apesar de ser um factor a ter em conta, não nos parece que a dimensão das unidades/contingentes, que um elevado número de polícias e militares seja, por si só, garantia de visibilidade nas missões. É evidente que os contributos nacionais têm que ser prioritizados, activos e credíveis. No entanto, parece-nos que, para além do formato de unidades constituídas [o qual nos dá um peso inegável nos teatros de operações respectivos], as forças armadas e forças de segurança deverão, nas missões consideradas prioritárias para a política externa nacional, nomear Oficiais de Estado-Maior para ocupar posições-chave, de decisão, no quadro das organizações internacionais e das missões no terreno, para que Portugal possa tentar conseguir um maior peso específico e uma maior capacidade de influência nas mesmas.

Alguns passos há ainda a dar se quisermos alcançar uma melhor e mais ágil adequação das nossas estruturas nacionais às novas realidades em que decidimos agir. Será necessária uma maior supervisão e arbítrio ao nível inter-ministerial, de forma a evitar iniciativas individuais corporativas de forças e serviços que dispersam recursos. Um ponto a não subestimar, para o qual esforços de monta devem ser envidados. Reacções institucionais requerem respostas institucionais de fundo – tem sido um erro considerar que intervenções personalizadas e avulsas as contêm de maneira continuada.

Por outro lado, parece existir uma tendência para assumirmos compromissos em cenários e contextos securitários múltiplos, e uma propensão marcada em fazê-lo

de maneira pouco coerente: ambição, mas sem uma “consciência épica delirante” (Guedes, 2011). Dada a disparidade entre os meios e a ambição, Portugal tem que saber fazer escolhas.

Como é evidente, importa garantir algumas salvaguardas a que fomos fazendo alusão a par e passo. A cooperação portuguesa e a CTP em particular, deverá respeitar a cultura e necessidades dos países beneficiários e não tentar replicar os modelos e organização policial ou a arquitectura de segurança interna nacional, tendo em consideração as especificidades e contexto sócio-político e económico dos diferentes Estados com quem cooperamos.

É essencial que se verifique uma maior congruência entre a cooperação militar, policial, judicial, alfandegária, na área da administração pública, de forma a potenciar os recursos e experiência de alguns destes vectores e a imprimir um carácter holístico aos programas desenvolvidos pela cooperação portuguesa. Um dos pontos fortes da CTP consiste na qualidade dos formadores policiais das forças e serviços de segurança e dos programas de formação ministrados e um dos pontos menos fortes está relacionado com o investimento quase exclusivo no capital humano, e muito pouco na doação de bens, infra-estruturas ou serviços – o que constitui uma desvantagem competitiva face a outros países doadores. Há que pensar em colmatar esta desvantagem, o quanto antes, gizando para tanto uma estratégia com pés e cabeça.

Num plano mais ‘táctico’, ou menos macro, notam-se ainda lacunas na preparação de quadros nacionais para missões internacionais, designadamente a falta de briefings regulares promovidos ao nível do MNE em parceria com o MDN, MAI, MJ, entre outros, sobre os interesses estratégicos nacionais no teatro de operações, contexto sócio-político e eventuais riscos e ameaças para os interesses portugueses. Por outro lado, a realização de debriefings prioritariamente direccionados para os militares/polícias/diplomatas/civis portugueses que desempenharam *key positions*, no quadro de diversas missões internacionais, deveria constituir, igualmente, uma prática sistemática, de modo a poder ser colhida informação de âmbito estratégico, táctico ou operacional, levantamento de problemas e dificuldades, bem como para corrigir erros através das lições aprendidas ou replicar boas práticas (*do's and dont's*). Assimilar as *lessons learned*...

A formação integrada e conjunta entre quadros e unidades militares, policiais, de emergência médica, de protecção civil (incluindo exercícios regulares) que ajudem a robustecer e a consolidar uma intervenção integrada em cenários de crise parece-nos também essencial. Esta formação para cenários internacionais poderia ser rentabilizada ao nível interno, através da sistematização de procedimentos em situações de desordem pública de grande dimensão, atentado terrorista e catástrofe natural de âmbito nacional, o que nem sempre tem sido o caso.

Consideramos igualmente relevante o aprofundamento de uma cultura de inteligência transversal aos diversos Ministérios e às forças e serviços de segurança. Nos teatros de operações deverão ser criados mecanismos integrados de pesquisa de notícias e tratamento de informações, de forma a obter uma perspectiva e contextualização mais aprofundada dos problemas dos territórios alvo de intervenção (sendo estes inputs remetidos aos Ministérios/serviços respectivos, de modo a sistematizar uma visão holística de sectores como a segurança interna, defesa, justiça, situação política e económica, etc. dos diferentes teatros de operações). Por outro lado, mesmo que Portugal não tenha interesses específicos em certas zonas de conflito ou pós-conflito, o acesso antecipado ou atempado à informação da situação política e do estado de segurança nesses teatros, é também uma forma de defender os interesses estratégicos nacionais e de identificar ou prevenir ameaças e riscos no nosso país.

As forças armadas desempenham um papel crucial nestes contextos críticos, tanto em termos qualitativos e quantitativos, sendo também a parte mais visível das operações de gestão de crises. No entanto, outras dimensões da reconstrução pós-conflito não devem ser esquecidas: componente humanitária, de direitos humanos, de justiça, eleitoral, etc.

Parece-nos poder concluir-se – sem quaisquer hesitações – que as forças e serviços de segurança e as unidades de protecção civil desempenham um papel decisivo em OAP da ONU, nas missões de gestão civil de crises da União Europeia, na cooperação policial europeia e na CTP no seio da CPLAs limitações e insuficiências apontadas em nada derrogam nesta constatação. O que há a lamentar é o desconhecimento a que tal papel tem sido votado.

Apesar dos constrangimentos identificados, os mecanismos cooperativos criados e hoje bem instalados são cruciais para a garantia da segurança internacional, a consolidação do Estado de Direito, a democratização e sustentabilidade das forças armadas e forças de segurança locais – e, daí, tornam-se essenciais para o consequente desenvolvimento dos países alvo de intervenção. Apesar da crescente interpenetração, da chamada “interdependência complexa”, existe ainda uma excessiva compartimentação conceptual, ao nível global e nacional, entre patamares e dimensões da segurança que afecta as estratégias de intervenção reticulares e abordagens dinâmicas. Embora nela muito haja que pode e deve ser melhorado, o certo é que a projecção internacional da cooperação policial, judiciária, de protecção civil constitui sem sombra de dúvida um eixo essencial da política externa nacional, sendo potenciadora de alterações qualitativas ao nível do enquadramento legal, organizacional e na agilização dos mecanismos de coordenação no quadro de segurança interna.

O simples facto de existirem paralelismos óbvios entre o modo como a *security and safety* e a *security and defense* têm sido programaticamente enquadradas – com dispositivos de reinforced ou structured cooperations e headline goals que são, mutatis mutandis, naturalmente análogos e dotados de ritmos de convergência e mecânicas de entrosamento semelhantes – demonstram uma crescente necessidade de desfazer fronteiras conceptuais estanques. Mas muito há também a ser feito, e tem de o ser o quanto antes – pela Europa, se pretender “não perder o barco” das transformações globais em curso; por Portugal, se quiser, como parece querer, continuar a contribuir para que a Europa continue a desempenhar um papel relevante na arena internacional, de modo a nós próprios continuarmos a usufruir da escala ampliada que daí resulta, num Mundo em mudança acelerada.

Bibliografia

- Bauman, Zygmunt, 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Brandão, Ana, 2004. “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate” in *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Adriano Moreira (coord.). Lisboa: Editora Prefácio.
- Buzan, Barry, Waeber, Ole e Wilde, Jaap, 1998. *Security, a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Collins, Alan, 2007. *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- Dwan, Renata, 2004. “Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations”, A Human Security Doctrine for Europe, Barcelona Report. Barcelona: Study Group on Europe’s Security Capabilities.
- Elias, Luís e Guedes, Armando Marques, 2011. *Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina, Centro de Investigação do ISCPPI.
- Elias, Luís, 2006. *A Formação das Polícias nos Estados Pós-Conflito. O Caso de Timor-Leste*. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

- Fernandes, Luís Fiães, 2005. "As Novas Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito 'Segurança'", in I Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Almedina.
- Gomes, Paulo, 2005. *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PST* Trabalho Final do 1.º CDEP. Lisboa: ISCPSI.
- Guedes, Armando Marques, 2007. *Ligações Perigosas. Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, Armando Marques, 2006. "Pensamento Estratégico Nacional: que Futuro?" em J. M. Freire Nogueira e João Vieira Borges, *O Pensamento Estratégico Nacional*, 243-299. Lisboa: Cosmos e Instituto da Defesa Nacional.
- Guedes, Armando Marques, 2005. *Estudos sobre Relações Internacionais*, Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. Instituto Diplomático.
- Lindbog, Chris, 2001. *European Approaches to Civilian Crisis Management*, Washington DC: British American Security Information Council.
- Nelson, Thall, 1996. "TV, Radio, Multimedia", in *Le Monde*, 6 et 7 Octobre.
- Nowak, Agnieszka, (ed.) 2006. "Civilian Crisis Management: the EU Way", in *Chaillot Paper n° 90*. Paris: European Union, Institute for Security Studies.
- Ramonet, Ignacio, 2001. *Geopolítica do Caos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes [1997].
- Robert, Philippe, 2002. *O Cidadão, o Crime e o Estado*. Lisboa: Editorial Notícias, [1999].
- Sarmiento, Cristina Montalvão, 2007. *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2007/2008*. Lisboa: ISCPSI.
- Sousa, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço, 2008. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Edições Almedina.
- Teixeira, Nuno Severiano (coord.), 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interno*. Relatório Preliminar. Lisboa: IPRI, Universidade Nova de Lisboa.